

## PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E IMPIEGO PUBBLICO: PROSPETTIVE DI RIFORMA NEL QUADRO DELLE INIZIATIVE DI RIPRESA DEL PAESE

Giampiero Pizziconi (\*)

Nell'introdurre gli argomenti del convegno non si può prescindere dal considerare quanto i temi delle amministrazioni pubbliche e del relativo personale siano posti all'attenzione degli organismi europei ed internazionali. Ad esempio, nell'ambito della relazione *European semester thematic factsheet quality of public administration 2017* della Commissione europea è stata predisposta un'apposita scheda che analizza gli aspetti trasversali del funzionamento della pubblica amministrazione. Nello specifico, è stato esaminato il conseguimento dei risultati da parte dei Paesi membri e sono indicate le iniziative tese a migliorare la responsabilità, l'elaborazione delle politiche, le strutture e i processi, le risorse umane e l'erogazione dei servizi. Nel documento si rileva come la pubblica amministrazione riflette le basi istituzionali della gestione di un Paese, risponde alle esigenze della società e funzioni sulla base di strutture, processi, ruoli, relazioni, politiche e programmi di tipo organizzativo; la stessa influenza la prosperità economica sostenibile, la coesione sociale e il benessere umano, influisce inoltre sulla fiducia sociale e definisce le condizioni per la creazione di valore pubblico. Viene fatto rilevare dalla Commissione come, in tale contesto, le istituzioni svolgono un ruolo centrale nel fissare i giusti incentivi, nel ridurre l'incertezza e nel favorire la prosperità a lungo termine, facendo emergere che un funzionamento carente della pubblica amministrazione può ostacolare in maniera significativa l'andamento del mercato unico, atteso che il settore pubblico è il comparto più grande dell'Ue. Infatti, lo stesso occupa circa 75 milioni di persone, ossia il 25 per cento circa della forza lavoro, e la spesa pubblica rappresenta quasi il 50 per cento del Pil europeo. In particolare, per quanto riguarda il tema dello sviluppo professionale, nel documento si rileva che molte iniziative di riforma avviate in Europa sono incentrate sulla riorganizzazione delle strutture e delle procedure formali, sono sovente gestite dall'alto, seguendo una logica politica o di bilancio, talvolta dimenticano di sviluppare il potenziale umano e non sempre si basano su un diverso atteggiarsi del funzionamento della pubblica amministrazione. In tale assetto la Commissione evidenzia che l'invecchiamento dei funzionari pubblici rappresenta il maggior rischio per le istituzioni pubbliche di tutta l'Ue, visto che in alcuni Paesi (Belgio, Spagna e Italia) fino al 45% dei dipendenti delle amministrazioni andrà in pensione nei prossimi quindici anni. Tali cifre sollevano serie preoccupazioni per quanto riguarda la capacità a lungo termine, la stabilità istituzionale e la qualità dei servizi, facendo emergere l'esigenza di attuare strategie volte ad attirare talenti, a garantire il trasferimento di conoscenze e ad offrire opportunità di sviluppo professionale. Peraltro, anche nel rapporto Ocse *Government at a glance 2019*, che riporta i principali indicatori della *performance* del settore pubblico e delle politiche che le amministrazioni pubbliche dei Paesi osservati stanno attuando, emerge il ruolo centrale assunto dalle amministrazioni pubbliche, ma anche un dato che riguarda il nostro Paese: una decrescita costante del numero dei dipendenti pubblici.

Detta fotografia è confermata dai dati del conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato, che evidenziano come il totale della forza lavoro impiegata nelle amministrazioni pubbliche dal 2008 ad oggi si sia notevolmente ridotto. La causa principale di tale andamento è riferibile al blocco del *turn over*, che ha trovato un'applicazione non uniforme fra i vari comparti. Seppur negli ultimi anni il fenomeno risulti molto attenuato, anche in conseguenza della modifica delle disposizioni in materia di accesso alla pensione, la richiamata riduzione ha determinato effetti anche nel rapporto fra impiegati pubblici e totale degli occupati, atteso che il nostro Paese, come emerge nel citato rapporto *Government at a glance*, con circa il 13,4 per cento, è sotto la media Ocse (al di sotto dei valori riscontrati dagli Stati Uniti, dal Canada, dalla Gran Bretagna, dalla Francia e dai Paesi scandinavi).

La descritta riduzione dei livelli occupazionali, tuttavia, rischia di incidere sugli standard dei servizi pubblici resi ai cittadini (si pensi al settore sanitario, all'istruzione o alla sicurezza pubblica) e, di conseguenza, si è aperto un dibattito sul centralismo della gestione delle risorse umane e sul riconoscimento dei livelli prestazionali anche in termini qualitativi. L'ambito di discussione appare ancor più alimentato dalle conseguenze, oltre che in termini sanitari, anche sociali ed economici, della pandemia da Covid-19, che ha generato come noto, a livello globale ed europeo, una crisi che va ben oltre quella verificatasi nel 2007.

Per contrastare tali effetti sono state adottate a livello europeo delle misure straordinarie attraverso gli strumenti del bilancio a lungo termine dell'Ue, e della *Next Generation Eu*, strumento temporaneo pensato per stimolare la ripresa, che costituiranno il più ingente pacchetto di misure mai finanziato dall'Ue al fine di ricostruire l'Europa dopo la pandemia, con stanziamenti complessivi di circa 1.800 miliardi di euro. Il nuovo bilancio a lungo termine potenzierà i meccanismi di flessibilità volti a garantire la possibilità di fare fronte a esigenze imprevedute con il *Next Generation Eu*, con circa 750 miliardi di stanziamento, a riparare i danni economici e sociali immediati causati dalla pandemia per creare un'Europa post Covid-19 più verde, digitale, resiliente e adeguata alle sfide presenti e future. Il dispositivo per la ripresa e la resilienza è il fulcro di *Next Generation Eu*, e metterà a disposizione 672,5 miliardi di euro di prestiti e sovvenzioni per sostenere le riforme e gli investimenti effettuati dagli Stati membri. L'obiettivo è attenuare l'impatto

---

(\*) Consigliere della Corte dei conti, professore a contratto in contabilità pubblica presso Università Mercatorum.

economico e sociale della pandemia di Coronavirus e rendere le economie e le società dei Paesi europei più sostenibili, resilienti e preparate alle sfide e alle opportunità della transizione ecologica e di quella digitale, necessariamente passando attraverso un potenziamento e una rimodulazione delle modalità di azione delle amministrazioni pubbliche dei Paesi membri.

Proprio in relazione alle iniziative assunte di recente nel nostro Paese, finalizzate al potenziamento della pubblica amministrazione, da attuarsi anche mediante interventi tesi all'efficientamento delle procedure e al reclutamento e formazione del personale pubblico, già nell'estate 2020 il Parlamento, nell'ambito delle risoluzioni approvate dalle Assemblee di Camere e Senato sul Programma nazionale di riforma 2020 (Pnr 2020), aveva fornito alcune prime indicazioni di carattere generale in ordine alla predisposizione di quello che sarebbe stato il Piano nazionale di ripresa e resilienza (di seguito Pnrr).

In particolare, in tale occasione il Parlamento impegnava il Governo "a conferire, nell'ambito degli interventi del Piano per la ripresa, un ruolo centrale: [...] *d) al rifinanziamento degli strumenti a sostegno degli investimenti in ricerca e sviluppo e innovazione, con particolare riferimento alla digitalizzazione delle attività produttive e dei servizi e alle dotazioni e alla formazione del personale delle pubbliche amministrazioni, nonché alla definizione di un programma per nuovi investimenti industriali, anche nell'ottica di incentivare il reshoring delle produzioni*".

E proprio in relazione al programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e sul programma di stabilità del medesimo anno, nel richiesto parere il Consiglio europeo aveva formulato una serie di raccomandazioni in materia di pubblica amministrazione ed alcune considerazioni (1), anche legate agli effetti che nel frattempo conseguivano dall'emergenza pandemica, in ordine alle quali si ritiene che "un'amministrazione pubblica efficace è cruciale per garantire che le misure adottate per affrontare l'emergenza e sostenere la ripresa economica non siano rallentate nella loro attuazione. L'erogazione delle prestazioni sociali, le misure a sostegno della liquidità, l'anticipazione degli investimenti, ecc. potrebbero non essere efficaci se ostacolate da impedimenti nel settore pubblico. Tra le carenze figurano la lunghezza delle procedure, tra cui quelle della giustizia civile, il basso livello di digitalizzazione e la scarsa capacità amministrativa. Le procedure e i controlli devono essere attuati rapidamente, in un contesto in cui vengono significativamente incrementate le risorse pubbliche a sostegno dell'attività economica. Prima della crisi la digitalizzazione nelle amministrazioni pubbliche era disomogenea. L'interazione online tra le autorità e la popolazione era modesta e rimane bassa la percentuale di procedure amministrative gestite dalle regioni e dai comuni che possono essere avviate e portate a termine interamente in modo elettronico. La crisi ha inoltre messo in luce la mancanza di interoperabilità dei servizi pubblici digitali. Per aumentare la capacità della pubblica amministrazione di rispondere alle esigenze delle imprese occorre migliorare e semplificare le normative settoriali, rimuovendo nel contempo gli ostacoli alla concorrenza. Infine, un sistema giudiziario efficiente è fondamentale per un'economia attraente e propizia agli investimenti e all'imprenditoria e sarà fondamentale nel processo di ripresa, anche mediante l'attivazione di quadri efficienti per il salvataggio e il rilancio" (2). Peraltro, non dobbiamo dimenticare che la pubblica amministrazione italiana è stata oggetto di continue riforme e che il relativo personale è stato a sua volta destinatario, ad iniziare dagli anni '90, di una serie di interventi finalizzati ad un continuo processo di rimodulazione della disciplina giuridica e a tentativi, ciclicamente ripetuti negli anni, di massimizzarne l'efficienza. Sugli aspetti peculiari che hanno caratterizzato tale percorso sarà interessante ascoltare quanto ci rappresenteranno nei loro interventi il prof. Giorgio Bolego, ordinario di diritto del lavoro presso l'Università degli studi di Trento e presidente di Aprna-Agenzia provinciale per la rappresentanza negoziale, e il professor Riccardo Salomone, ordinario di diritto del lavoro presso l'Università degli studi di Trento e presidente dell'Agenzia per il lavoro della Provincia autonoma di Trento.

La consapevolezza che l'amministrazione e il relativo capitale umano che la compone sono essenziali per lo sviluppo culturale, economico e sociale del Paese è ben presente anche al nuovo Governo Draghi, laddove nelle

---

(1) In particolare, al punto 19 delle Raccomandazioni (p. 6) si evidenziava: "L'emergenza attuale mostra inoltre la necessità di migliorare l'apprendimento e le competenze digitali, in particolare per quanto riguarda gli adulti in età lavorativa e l'apprendimento a distanza. Investire nell'istruzione e nelle competenze è fondamentale per promuovere una ripresa intelligente e inclusiva e per mantenere la rotta verso la transizione verde e digitale. A tale riguardo i risultati in termini di istruzione e formazione continuano a rappresentare una sfida importante per l'Italia. Il conseguimento delle competenze di base varia notevolmente tra le regioni e il tasso di abbandono scolastico è ben al di sopra della media dell'Unione (13,5 per cento contro 10,3 per cento nel 2019), in particolare per gli studenti che non sono nati nell'Unione (33 per cento). In un contesto di limitazione della mobilità, le disparità regionali e territoriali rischiano di inasprirsi. In quest'ottica è particolarmente importante investire nell'apprendimento a distanza, nonché nell'infrastruttura e nelle competenze digitali di educatori e discenti. L'Italia ha anche una percentuale di laureati in scienze e ingegneria inferiore alla media dell'Unione e il tasso di istruzione terziaria rimane molto basso (27,6 per cento nel 2019). Inoltre, rispetto a paesi comparabili, in Italia le imprese investono meno nella formazione in materia di tecnologie dell'informazione e della comunicazione per i loro dipendenti. Anche il basso tasso di partecipazione degli adulti scarsamente qualificati alla formazione è preoccupante, data la diminuzione dei posti di lavoro che richiedono basse qualifiche. Il miglioramento delle competenze e la riqualificazione professionale continuano a essere più che mai cruciali per consentire ai lavoratori di acquisire competenze rilevanti per il mercato del lavoro e per promuovere una transizione equa verso un'economia più digitale e sostenibile".

(2) Ivi, punto 24, p. 8.

dichiarazioni programmatiche (3) un punto centrale è proprio dedicato alla riforma dell'amministrazione pubblica (4) che *“dovrà muoversi su due direttive: investimenti in connettività con anche la realizzazione di piattaforme efficienti e di facile utilizzo da parte dei cittadini; aggiornamento continuo delle competenze dei dipendenti pubblici, anche selezionando nelle assunzioni le migliori competenze e attitudini in modo rapido, efficiente e sicuro, senza costringere a lunghissime attese decine di migliaia di candidati”*. Ciò anche in considerazione che *“In tema di infrastrutture occorre investire sulla preparazione tecnica, legale ed economica dei funzionari pubblici per permettere alle amministrazioni di poter pianificare, progettare ed accelerare gli investimenti con certezza dei tempi, dei costi e in piena compatibilità con gli indirizzi di sostenibilità e crescita indicati nel Programma nazionale di ripresa e resilienza”*.

L'impegno trova ora riscontro nei contenuti del Pnrr presentato dal Governo il 25 aprile 2021 e comunicato alle Assemblee di Camera e Senato il 26 e 27 aprile, e poi trasmesso, il successivo 30 aprile, alla Commissione europea. Il Piano, proprio in relazione alle già richiamate sollecitazioni contenute nelle Raccomandazioni specifiche per paese (*Country Specific Recommendations, CSR*), 2019 (5) e 2020, in relazione alle riforme orizzontali (6) evidenzia come *“La pubblica amministrazione italiana registra oggi un numero di dipendenti (circa 3,2 mln in valore assoluto) inferiore alla media Ocse (13,4 per cento dell'occupazione totale, contro il 17,7 per cento della media Ocse, secondo i dati del 2017)”* (7).

Con ciò evidenziando le conseguenze delle richiamate limitazioni al *turn over* che hanno caratterizzato gli ultimi decenni al fine di contrarre la spesa corrente del personale delle pubbliche amministrazioni. Da ciò, evidenzia il Piano, è dipeso un ricambio generazionale nell'ultimo decennio *“lento e parziale, ad eccezione del comparto della scuola. La sostituzione del personale in servizio è stata pari a un solo nuovo assunto a fronte di tre cessazioni nelle amministrazioni centrali e di un assunto ogni due cessazioni nelle amministrazioni locali. Oggi l'età media dei dipendenti pubblici è di 50 anni (dati 2019). Il 16,3 per cento del totale ha più di 60 anni, mentre soltanto il 4,2 per cento ne ha meno di 30. Ciò ha contribuito a determinare un crescente disallineamento tra l'insieme delle competenze disponibili e quelle richieste dal nuovo modello economico e produttivo disegnato per le nuove generazioni (digitale, ecologico, inclusivo)”* (8).

Emerge, poi, un ulteriore fenomeno legato all'applicazione delle misure vincolistiche che hanno caratterizzato il pubblico impiego a far data dall'entrata in vigore dei tagli lineari del d.l. n. 78/2010 (9) e ancor prima del d.l. n. 112/2008 (10), ovvero il taglio delle risorse destinate alla formazione dei dipendenti. Infatti, si rileva come *“la carenza di nuove competenze è anche determinata dal taglio delle spese di istruzione e formazione per i dipendenti pubblici. In 10 anni gli investimenti in formazione si sono quasi dimezzati, passando da 262 milioni di euro nel 2008 a 164 milioni nel 2019: una media di 48 euro per dipendente. Inoltre, tale limitata attività di formazione è anche poco finalizzata: nel 2018 la formazione Ict ha coinvolto solo il 7,3 per cento dei dipendenti della pubblica amministrazione locale, con una diminuzione dello 0,4 per cento rispetto al 2015. Questi problemi sono più gravi nelle amministrazioni periferiche. Le amministrazioni regionali e locali hanno infatti particolarmente sofferto delle politiche di contenimento della spesa attuate durante gli anni di crisi economica, e hanno registrato tagli per oltre 26,6 miliardi di euro di trasferimenti tra il 2007 e il 2015, una riduzione di circa il 50 per cento”*. Risalta, dunque, tra le linee operative l'esigenza di alimentare le competenze al fine di *“allineare conoscenze e capacità organizzative alle nuove esigenze del mondo del lavoro e di una amministrazione moderna”* (11). Con ciò prevedendo che, oltre alla qualificazione del personale in entrata mediante una riforma degli accessi nella pubblica amministrazione (12), appare necessario attivare *“dei percorsi formativi*

(3) Dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio dei ministri incaricato, dott. Mario Draghi, esposte al Senato della Repubblica il 17 febbraio 2021, *Le riforme*.

(4) *Ibidem*: *“L'altra riforma che non si può procrastinare è quella della pubblica amministrazione. Nell'emergenza l'azione amministrativa, a livello centrale e nelle strutture locali e periferiche, ha dimostrato capacità di resilienza e di adattamento grazie a un impegno diffuso nel lavoro a distanza e a un uso intelligente delle tecnologie a sua disposizione. La fragilità del sistema delle pubbliche amministrazioni e dei servizi di interesse collettivo è, tuttavia, una realtà che deve essere rapidamente affrontata.*

*Particolarmente urgente è lo smaltimento dell'arretrato accumulato durante la pandemia. Agli uffici verrà chiesto di predisporre un piano di smaltimento dell'arretrato e comunicarlo ai cittadini”*.

(5) Commissione europea, Raccomandazioni del Consiglio del 20 maggio 2020, COM (2019) 512 final, punto 3: *“Migliorare l'efficacia della pubblica amministrazione, in particolare investendo nelle competenze dei dipendenti pubblici, accelerando la digitalizzazione e aumentando l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali”*.

(6) Pnrr, parte I, *Le riforme previste dal piano*, p. 32: *“Riforme orizzontali o di contesto, d'interesse trasversale a tutte le Missioni del Piano, consistenti in innovazioni strutturali dell'ordinamento, idonee a migliorare l'equità, l'efficienza e la competitività e, con esse, il clima economico del Paese”*

(7) Pnrr, parte II, par. 2A, *La riforma della p.a.*, p. 44.

(8) *Ibidem*.

(9) D.l. 31 maggio 2010, n. 78, recante *“Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”*.

(10) D.l. 25 giugno 2008, n. 112, recante *“Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”*.

(11) Pnrr, parte II, par. 2A, *La riforma della p.a.*, p. 45.

(12) Pnrr, parte II, par. 2A, *La riforma della p.a.*, pp. 46-47: *“In primo luogo, viene realizzata una piattaforma unica per il reclutamento nelle amministrazioni centrali. [...] In secondo luogo, pur rimanendo il concorso la modalità ordinaria per l'accesso al pubblico impiego, sono definiti altri percorsi di reclutamento. In particolare:*

*differenziati per target di riferimento, altamente qualificati e certificati all'interno di un sistema di accreditamento, e individuati a partire dall'effettiva rilevazione dei gap di competenze rispetto ad ambiti strategici comuni a tutti i dipendenti o specifici e professionalizzanti, tra cui interventi formativi sui temi dell'etica pubblica". (13) (14)*

La già evidenziata centralità dell'amministrazione pubblica trova ulteriore attenzione nelle linee programmatiche del Ministro Brunetta, presentate alle Camere il 9 marzo 2021, e nel Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale siglato dal Presidente del Consiglio e dallo stesso ministro con i segretari generali di Cgil, Cisl e Uil. Vi è la convinzione pertanto che *"le pubbliche amministrazioni debbano diventare un acceleratore della crescita economica e sociale, un catalizzatore della ripresa e non un freno, come da molti oggi tendono a essere percepite"*. Nelle medesime linee programmatiche viene evidenziata l'esigenza di *"restituire dignità, orgoglio, autorevolezza e valore a chi lavora per la nostra amministrazione"*.

Come noto, una parte dei prospettati intenti sono stati oggetto delle previsioni contenute nel d.l. n. 80/2021 (15), finalizzate sia al rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni, da attuarsi mediante modalità speciali per il reclutamento per l'attuazione del Pnrr, sia all'adozione di misure organizzative a supporto del sistema di coordinamento, gestione, monitoraggio, controllo dei progetti nell'ambito delle missioni individuate dallo stesso Pnrr. Inoltre, con l'art. 5 del decreto si ampliano le finalità della Scuola nazionale dell'amministrazione, integrandone i relativi compiti e prevedendo, tra le altre, attività di ricerca e di studio per l'individuazione di specifiche tipologie di formazione per il personale delle pubbliche amministrazioni preposto allo sviluppo e l'attuazione delle azioni contenute nel Pnrr. In relazione al tema del reclutamento nelle pubbliche amministrazioni, sarà molto interessante ascoltare quanto ci illustrerà nel suo intervento di oggi la dottoressa Francesca Gagliarducci, capo del Dipartimento per il personale della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Non si può tuttavia ignorare come, nel corso degli ultimi decenni, alle intense riforme amministrative si è accompagnata anche una visione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche sempre più incentrata sull'esigenza di correlare l'inquadramento giuridico ed economico ai bisogni delle collettività in termini di efficienza, efficacia ed economicità.

In tale contesto assume, altresì, rilievo la tematica, molto sentita da parte di tutte le amministrazioni ed in particolare di quelle territoriali, della difficile convivenza tra la già menzionata esigenza di contenimento della spesa corrente, legata agli equilibri di finanza pubblica, e l'uso delle risorse, tra le quali quelle umane, nel titanico tentativo di conciliare il difficile rapporto tra svolgimento delle funzioni istituzionali e risorse disponibili per esercitarle. Esigenza ancor più impellente in conseguenza delle ricordate misure straordinarie adottate per il contrasto alla pandemia in atto, che hanno imposto interventi immediati anche in ordine al ricorso a politiche di reclutamento straordinario in particolari settori dell'amministrazione (sanità, istruzione, sicurezza pubblica, ecc.). Ed in relazione al tema dei vincoli di finanza pubblica e degli equilibri di bilancio, che saranno tanto più attuali nel contesto della verifica del corretto ed efficiente utilizzo delle risorse pubbliche, compito già affidato alla Corte dei conti – e non mi riferisco solo a quelle messe a disposizione del nostro Paese per il già richiamato Pnrr ma anche a quelle derivanti dalla copertura degli oneri derivanti

---

*- Ai percorsi ordinari di reclutamento sono affiancati programmi dedicati agli alti profili: giovani dotati di elevate qualifiche (dottorati, master, esperienza internazionale) da inserire nelle amministrazioni con percorsi rapidi, affiancati da una formazione ad hoc.*

*- Ai fini della realizzazione dei progetti del Pnrr possono essere conclusi accordi con Università, centri di alta formazione e ordini professionali per favorire la selezione e l'assunzione rapida dei migliori profili specialistici, come sta già avvenendo nel settore sanitario per far fronte alla pandemia.*

*- Tramite procedure analoghe viene selezionato un pool di esperti multidisciplinari per il supporto tecnico alle Amministrazioni centrali e locali nella implementazione degli investimenti e delle riforme previste dal Piano. Il personale, così selezionato, è contrattualizzato a tempo determinato, a valere sui fondi che ciascuna amministrazione coinvolta è chiamata a gestire per l'attuazione dei progetti del Pnrr.*

*Le competenze e conoscenze acquisite dal personale in tal modo reclutato possono essere consolidate attraverso percorsi ad hoc che consentano di costruire strutturalmente capacità tecnica e amministrativa. In particolare, le esperienze e competenze maturate nelle attività di supporto tecnico alle amministrazioni per l'attuazione del Pnrr possono essere valorizzate ai fini assunzionali, in relazione al raggiungimento di milestone e target collegati ai singoli progetti, previa specifica procedura di selezione.*

*Il percorso di riforma è stato avviato con l'art. 10 del DL n. 44/2021, che ha introdotto meccanismi semplificati per le procedure di concorso che prevedono un ampio ricorso al digitale".*

(13) Ivi, p. 50.

(14) Ciò con l'intento, entro il 2026, di migliorare la capacità formativa della pubblica amministrazione attraverso:

1) il *"Potenziamento della Scuola nazionale dell'amministrazione (Sna), anche attraverso la creazione di partnership strategiche con altre università ed enti di ricerca nazionali"*;

2) la *"Riorganizzazione e razionalizzazione dell'offerta formativa, a partire dalla predisposizione di specifici corsi on line (Mooc) aperti al personale della pubblica amministrazione sulle nuove competenze oggetto di intervento nel Pnrr, con standard qualitativo certificato"*;

3) la *"Creazione, per le figure dirigenziali, di specifiche learning communities tematiche, per la condivisione di best practices e la risoluzione di concreti casi di amministrazione"*;

4) lo *"Sviluppo di metodi e metriche di rigorosa misura dell'impatto formativo a breve medio termine"*. (Pnrr, parte II, par. 2A, La riforma della p.a., p. 50).

(15) Recante *"Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) e per l'efficienza della giustizia"*.

dal contrasto all'emergenza pandemica (finanziati con un aumento del livello di indebitamento in deroga alle regole del *Fiscal compact*) – sono previsti diversi interventi. L'argomento verrà esaminato da diverse inquadrature: quelle della Ragioneria generale dello Stato, organo tenuto a “*garantire la corretta programmazione e la rigorosa gestione delle risorse pubbliche*”, con l'intervento del Ragioniere generale dello Stato, dottor Biagio Mazzotta; la posizione della Corte dei conti, sia in chiave prospettica, con l'intervento dell'avvocato Francesco Saverio Marini, professore ordinario di diritto amministrativo dell'Università di Tor Vergata e componente del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, sia con riguardo alle attuali modalità con le quali la Corte, a livello centrale ma soprattutto territoriale, concorre ad assicurare la verifica della sana gestione finanziaria esercitando il controllo sugli enti territoriali ai sensi della l. n. 131/2003 (16) e del d.l. n. 174/2012 (17), come ci illustrerà il presidente della Sezione di controllo della Corte dei conti per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, dottoressa Anna Maria Lentini.

È evidente che l'enorme volume di risorse utilizzate per contrastare l'emergenza pandemica e delle ulteriori che saranno oggetto di trasferimento da parte dell'Ue per l'attuazione del Pnrr imporrà gestioni complesse. Le relative modalità organizzative e di rendicontazione, quanto al Pnrr, sono state delineate dal regolamento Ue 2021/241 (18) del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 e, a livello nazionale, declinate nelle disposizioni di cui al d.l. n. 77/2021 (19). La presenza di elevate risorse pubbliche da utilizzare con celerità per conseguire gli obiettivi di ripresa non esime tuttavia gli operatori – funzionari, dirigenti e amministratori pubblici chiamati alla loro gestione – a prestare le dovute cautele ed attenzioni, suscitando quel ragionevole timore nell'adottare gli atti propri che conosciamo come “paura della firma”. Tale fenomeno è ben diverso da una intenzionale *mala gestio* in grado di alimentare varie forme di responsabilità, tra le quali si annovera anche quella amministrativo-contabile, al cui accertamento è chiamata la Corte dei conti in sede giurisdizionale come previsto dall'art. 103 Cost. Orbene, la limitazione dell'elemento soggettivo alle sole ipotesi di dolo di detta forma di responsabilità, introdotto dal d.l. n. 76/2021 (20), seppur per un periodo temporale limitato al perdurare dell'emergenza pandemica prima e all'attuazione del Pnrr poi, ha generato perplessità e problemi interpretativi non di poco conto. Sul punto sarà utile seguire con attenzione quanto ci illustreranno il Procuratore generale della Corte dei conti, dottor Angelo Canale, e l'avvocato Luigi Balestra, professore ordinario in diritto privato presso l'Università Alma Mater Studiorum di Bologna e vicepresidente del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti.

Dunque, soprattutto nel corso dell'ultimo anno, si è evidenziata la necessità della resilienza trasformativa, la possibilità di utilizzare la dura e complessa discontinuità indotta dalla pandemia per mutare l'orientamento dell'agire delle amministrazioni centrali e locali e sviluppare dinamiche innovative, come ben evidenziato dal Cnel nella *Relazione 2020 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini* (21). In detta relazione si rileva, tra l'altro, come nel corso degli ultimi anni il ricordato calo di personale nelle pubbliche amministrazioni sia stato notevole, ed in particolare negli enti locali il fenomeno risulti ancor più consistente. Infatti, il censimento generale 2019 sul personale degli enti locali redatto dal Ministero dell'interno evidenzia: “rispetto all'anno precedente il calo del personale a tempo indeterminato è stato del 3 per cento, mentre la riduzione del personale a tempo determinato è stata del 9,5 per cento. In aumento, invece, i contratti di somministrazione (+33 per cento). In diminuzione del 16 per cento anche il numero dei dirigenti in servizio presso gli enti locali. Il processo di depauperamento delle professionalità e delle competenze negli enti locali è segnalato in modo preciso dalla rilevazione che pone l'asticella del livello medio di sottodimensionamento dell'organico degli enti al 32

(16) L. 5 giugno 2003, n. 131, recante “Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3”.

(17) D.l. 10 ottobre 2012, n. 174, recante “Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012”.

(18) Che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

(19) D.l. 31 maggio 2021, n. 77, recante “Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”.

(20) D.l. 16 luglio 2020, n. 76, recante “Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale”, che all'art. 21, rubricato “Responsabilità erariale”, dispone: «1. All'art. 1, c. 1, della l. 14 gennaio 1994, n. 20, dopo il primo periodo è inserito il seguente: “La prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso”. 2. Limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 30 giugno 2023 [in origine il termine era al 31 dicembre 2021; l'estensione al 30 giugno 2023 è stata introdotta dall'art. 51, c. 1, lett. h, d.l. 31 maggio 2021, n. 77], la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità di cui all'art. 1 della l. 14 gennaio 1994, n. 20, è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta. La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente». La disposizione si inserisce nell'ambito di un decreto in cui la *ratio* degli interventi normativi voluti dal legislatore è stata quella di porre in essere, con assoluta urgenza, un argine alle pesanti conseguenze negative, soprattutto in ambito economico, derivanti dall'emergenza pandemica dovuta al Covid-19. Si è cercato, pertanto, di semplificare i procedimenti in materia di contratti pubblici e di edilizia, favorendo così l'accelerazione degli investimenti e dei progetti edilizi. Una volta ampliate le facoltà di decisione a livello amministrativo, al fine di evitare, a tale livello, uno stallo decisionale, dovuto principalmente alle difficoltà interpretative di un dettato normativo nebuloso e farraginoso – e pertanto alle potenziali ricadute in termini di responsabilità –, il Legislatore ha ritenuto di “alleggerire” le possibili conseguenti responsabilità, prevedendo, quindi, seppure per il limitato spazio temporale di un anno (prorogato al 30 giugno 2023 dal d.l. 31 maggio 2021, n. 77), che si possa essere chiamati a rispondere non più per colpa grave, ma solo per dolo, auspicando così di sollecitare le decisioni degli amministratori.

(21) Ai sensi dell'art. 10-bis l. 30 dicembre 1986, n. 936.

per cento. Il dato medio, però, non rende giustizia della situazione in cui il 44 per cento delle amministrazioni che denunciano una mancanza di personale che si aggira intorno alla metà della pianta organica. La spinta a rafforzare la dotazione di capitale umano è caratterizzata, al contempo, dall'esigenza di rinnovare i profili delle competenze e delle capacità" (22). La tematica relativa alle amministrazioni territoriali e alle loro modalità organizzative, non solo per i richiamati motivi correlati al rapporto tra funzioni e risorse, impone una analisi sia in relazione al controllo della loro effettiva partecipazione al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, temi come visto ben attenzionati nel corso del Convegno sia, soprattutto, in relazione alla principale *mission* istituzionale ad essi attribuita: il soddisfacimento dei bisogni dei cittadini appartenenti alle comunità di riferimento. Detti enti (e il relativo personale) nonché i modelli organizzatori dagli stessi prescelti, tra i quali ricordiamo le società partecipate, in attuazione del principio di sussidiarietà sono infatti più prossimi all'utenza ed in grado di percepire meglio i problemi sociali ed economici che in questo ultimo periodo colpiscono al cuore il tessuto sociale del Paese. La consapevolezza di questa situazione potrà meglio essere acquisita attraverso la testimonianza di chi opera sui territori e giornalmente si confronta con le sottese questioni: in particolare, le esperienze che ci verranno trasmesse dal rappresentante dell'Unione delle province italiane, il dottor Vittorio Poma, presidente dell'Unione delle province d'Italia-Lombardia e della Provincia di Pavia. Mentre, per ciò che attiene alle regioni ad autonomia differenziata, sarà interessante ascoltare la dottoressa Carmen Madonia, capo del Dipartimento della funzione pubblica e del personale della Regione Siciliana, in particolare per quanto riguarda le problematiche della gestione del capitale umano nel proprio ente. Analogo approfondimento sul fenomeno delle società pubbliche, le cui gestioni hanno alimentato negli ultimi anni un notevole dibattito sui temi della *governance* e sulle ricadute della non sana gestione societaria sugli equilibri di bilancio dei soci pubblici, nonché sui vincoli nella gestione del relativo personale, sarà oggetto dell'intervento dall'avvocato Francesco Fimmano, professore ordinario di diritto commerciale e direttore scientifico dell'Università delle camere di commercio (Universitas Mercatorum) e componente del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti.

Non può ignorarsi che il già avviato percorso, finalizzato ad invertire il richiamato trend occupazionale negativo, e sollecitato dall'esigenza di un ampliamento del personale nelle amministrazioni mediante una nuova stagione di reclutamento che contemperi anche la necessità di assumere professionalità in grado di concorrere al conseguimento degli obiettivi previsti nel Pnrr, fa emergere l'esigenza di una riflessione sull'opportunità di orientare maggiormente l'offerta formativa universitaria verso percorsi finalizzati a soddisfare le ventilate esigenze del settore pubblico di nuove specializzazioni. Ciò, anche al fine di poter concorrere ad invertire il saldo migratorio negativo che riguarda i nostri giovani talenti, che, sovente, scelgono altri luoghi ove svolgere la loro attività lavorativa quando potrebbero trovare una soddisfacente collocazione nel Paese che li ha formati. Come emerge da recenti rapporti sui flussi da e per l'Italia, il fenomeno dell'emigrazione dei giovani laureati all'estero determina non solo ricadute negative in termini occupazionali ma anche economici, atteso che la media di spesa per la relativa formazione, a carico del sistema Paese, si attesta a circa 170.000 euro (23). Peraltro, è dato rilevare come "l'ultimo anno rispecchia la tendenza complessiva: l'Italia sta continuando a perdere le sue forze più giovani e vitali, capacità e competenze che vengono messe a disposizione di Paesi altri che non solo li valorizzano appena li intercettano, ma ne usufruiscono negli anni migliori, quando cioè creatività e voglia di emergere sono ai livelli più alti per freschezza, genuinità e spirito di competizione". (24). Sul tema potranno essere oggetto di riflessione le comunicazioni del Presidente della Crui, Magnifico rettore del Politecnico di Milano, professor Ferruccio Resta.

Il quadro descrittivo appena esposto impone che l'analisi della situazione generale del pubblico impiego risulta quanto mai attuale e determinante per le scelte future non solo del legislatore, ma anche delle parti datoriali e, soprattutto, sociali. E sul punto non si potranno ignorare le considerazioni che verranno illustrate nella seconda giornata del Convegno dal dottor Sandro Colombi, Segretario generale dell'Unione italiana lavoratori (Uil)-Pubblica amministrazione, in particolare per la delicata questione delle tutele del lavoratore pubblico, astretto come ben noto tra adempimenti di doveri di natura pubblicistica (che, dopo la l. n. 190/2012 (25), hanno trovato una loro ricollocazione anche nel campo del pubblico impiego privatizzato) ed obblighi di servizio di natura contrattuale conseguenti alla privatizzazione del rapporto ormai regolato dai c.c.n.l. Proprio in relazione ai c.c.n.l. e alle sottese problematiche interpretative e attuative, sarà interessante ascoltare quanto avrà da dirci il dottor Pierluigi Mastrogioseppe, Direttore studi, risorse e

(22) Cnel, *Relazione 2020 al parlamento e al governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini*, 31 marzo 2021, p. 715.

(23) Fondazione Migrantes, *Rapporto Italiani nel mondo 2019*, Todi, Tau, 2019.

(24) *Ibidem*.

(25) L. 6 novembre 2012, n. 190, recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione". L'art. 54, c. 1, rubricato "Codice di comportamento", dispone: "Il Governo definisce un codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico. Il codice contiene una specifica sezione dedicata ai doveri dei dirigenti, articolati in relazione alle funzioni attribuite, e comunque prevede per tutti i dipendenti pubblici il divieto di chiedere o di accettare, a qualsiasi titolo, compensi, regali o altre utilità, in connessione con l'espletamento delle proprie funzioni o dei compiti affidati, fatti salvi i regali d'uso, purché di modico valore e nei limiti delle normali relazioni di cortesia". Di fatto, reintroducendo accanto agli obblighi contrattuali del dipendente, derivanti dal rapporto di lavoro pubblico contrattualizzato, una serie di doveri ulteriori di natura prettamente pubblicistica.

servizi dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (Aran). Ciò senza ovviamente trascurare, per quanto attiene al contenzioso che si viene ad originare nel rapporto talvolta problematico tra datore di lavoro pubblico e dipendente, le novità giurisprudenziali relative alla gestione del rapporto, che ci saranno illustrate dal dottor Guido Raimondi, presidente della Sezione IV, Lavoro, della Corte di cassazione. Mentre, per quanto riguarda il lato prettamente pubblicistico, potremmo conoscere le recenti novità sul contenzioso sul pubblico impiego nel giudizio amministrativo grazie all'intervento della dottoressa Elena Quadri, consigliere del Consiglio di Stato.

Le richiamate scelte che riguardano l'amministrazione pubblica, strategiche per il conseguimento degli obiettivi di innovazione ed efficientamento necessari a favorire la crescita economica e lo sviluppo del Paese come previsti nel ricordato Pnrr, potranno anche orientare le nuove generazioni verso rinnovate prospettive occupazionali all'interno pubblico impiego: vissuto quest'ultimo non solo nella più ampia accezione di *civil servant* ma, anche, quale traguardo personale in campo professionale, che sempre più si avvicina quanto a stimoli professionali e a prospettive di crescita e carriera all'impiego nel settore privato, pur mantenendo una serie di accentuate distinzioni da quest'ultimo. Sul tema sarà interessante ascoltare quanto vorranno illustrarci il dottor Giuseppe Tripoli, Segretario generale Unioncamere, l'avvocato Gabriele Fava, giuslavorista, componente del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti e presidente dell'Osservatorio per le risorse pubbliche, e il dottor Paolo Nicoletti, direttore generale della Provincia autonoma di Trento.

In tale scenario, il Convegno nazionale aperto dal Presidente Guido Carlino intende creare un momento di sintesi e di proposta in un contesto di stretta interconnessione tra prestazione di servizi pubblici ed esigenze del libero mercato, nella prospettiva di una progettualità che involga ampi assetti economici, logistici e sociali: scenario all'interno del quale è necessario che la pubblica amministrazione partecipi come attore primario e consapevole. Ciò, tenendo in debita evidenza il quadro prospettico che vedrà il Paese alle prese con un imponente opera di interventi finalizzati al rilancio infrastrutturale ed economico attraverso l'utilizzo delle risorse messe a disposizione dall'Unione europea; opera che non può prescindere dall'apporto di tutte le professionalità di cui dispone e disporrà l'amministrazione pubblica. Tali temi, oltre quelli affrontati dai vari relatori, saranno oggetto della tavola rotonda nel pomeriggio di domani, moderata dal dottor Francesco Cerisano, giornalista di *Italia Oggi*, al quale interverranno: il dottor Angelo Buscema, giudice della Corte costituzionale; l'on. dott. Federico D'Inca, Ministro per i rapporti con il Parlamento; l'on. dott. Claudio Borghi, componente della Commissione bilancio, tesoro e programmazione della Camera dei Deputati; il professor Flavio Deflorian, Magnifico rettore dell'Università degli Studi di Trento; il dottor Angelo Raffaele Margiotta, segretario generale della Confederazione generale sindacati autonomi lavoratori (Confasal); il dottor Luca del Vecchio, direttore dell'Area scienze della vita e ricerca di Confindustria; il professor Efsio Gonario Espa, coordinatore del Dipartimento di economia, finanza e statistica della Scuola nazionale dell'amministrazione (Sna).

